

La protection du milieu naturel antarctique et le droit international de l'environnement

Serge Pannatier*

I. Introduction

Apparue il y a vingt-cinq ans à peine parmi les préoccupations des Etats, la protection de l'environnement fait désormais l'objet d'une impressionnante panoplie de réglementations. Aucun traité de droit des gens ne saurait négliger cette réalité et la dernière édition de la plupart d'entre eux ne manque pas de lui consacrer un chapitre¹.

Discipline très sectorielle à ses débuts, le droit international de l'environnement tente depuis quelques années d'adopter une vision globale de la biosphère et de ses multiples composantes. S'appuyant sur les découvertes de la science, les juristes et les diplomates s'efforcent d'élaborer des mesures qui tiennent compte de l'unité des écosystèmes et de l'interdépendance qui unit les divers processus écologiques.

La prévention se révèle l'un des remèdes efficaces aux maux qui rongent la planète. En droit international, elle se concrétise dans le principe de précaution qui engage les gouvernements à prendre des mesures immédiates, même en cas d'incertitude scientifique. Ce principe tarde malheureusement à s'imposer dans les dernières conventions adoptées pour préserver l'environnement².

* Office fédéral des affaires économiques extérieures, Berne. Les opinions exprimées sont personnelles. Cette contribution reprend les idées développées par l'auteur dans son étude intitulée *L'Antarctique et la protection internationale de l'environnement*, (1994).

1 G. Dahm, J. Delbrück, R. Wolfrum, *Völkerrecht*, (1989), pp. 440-452; Prieur, «La protection de l'environnement», in M. Bedjaoui (éd.), *Droit international, bilan et perspectives*, (1991), pp. 1085-1106; M. N. Shaw, *International Law*, (1991), pp. 530-559; M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, (1991), pp. 73-78; Sir R. Jennings, Sir A. Watts (éd.), *Oppenheim's International Law*, (1992), pp. 410-415; P.-M. Dupuy, *Droit international public*, (1993), pp. 525-535.

2 La formulation la plus nette de ce principe est celle que l'on trouve au principe n° 15 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée en juin 1992 lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement; voir le texte de cette Déclaration in *Revue générale de droit international public*, (1992), p. 975.

En Antarctique, la protection du milieu naturel paraît assurée. Un régime juridique original, efficace et global a été mis en place et démontre qu'il existe des solutions au problème de la destruction de la biosphère et de ses écosystèmes. L'analyse de ce régime juridique fait l'objet de cette contribution qui se conclura par quelques considérations sur les enseignements que l'on peut tirer de cet exemple de coopération unique dans l'histoire des relations internationales.

II. Le régime juridique de l'Antarctique

L'Antarctique est considéré à juste titre comme étant le continent des extrêmes³. Sa géographie, son isolement et son climat l'ont placé très longtemps hors d'atteinte de l'homme. Aujourd'hui encore, celui-ci reste un intrus: ce n'est qu'en disposant d'un lourd appui logistique qu'il lui est possible de séjourner dans cette région inhospitalière. Découvert au milieu du dix-neuvième siècle⁴, le continent austral reçut d'abord la visite des baleiniers, des chasseurs de phoques et de quelques explorateurs téméraires⁵. Puis, dès le début du vingtième siècle, les scientifiques commencèrent à arriver, attirés par les perspectives que leur ouvrait ce laboratoire fabuleux. L'Antarctique dissimule en effet l'histoire climatique de la planète dans l'épais manteau de glace qui la recouvre. Récemment, ce territoire retiré s'est ouvert à un tourisme de gens fortunés et d'aventuriers en quête de notoriété⁶.

A. Le Traité sur l'Antarctique

Demeuré longtemps le «monde de l'oubli»⁷ pour les juristes, l'Antarctique occupa le devant de l'actualité en 1959, année durant laquelle fut adopté le Traité sur l'Antarctique⁸. Trois soucis avaient pesé sur la négociation de cet accord:

- a) il fallait tenir le continent austral en dehors de la course aux armements liée au contexte de la guerre froide;
- b) il fallait apporter une solution à la controverse territoriale qui opposait trois des sept Etats qui, entre 1907 et 1943, avaient émis des revendications de souveraine-

3 J. Couratier, *Le système antarctique*, (1991), p. 25.

4 Les Américains, les Russes et les Français se disputent la paternité de cet événement; sur cette question, voir J. Couratier, *op. cit.* (note 3), pp. 42-44.

5 On se souvient de la course tragique qui opposa l'Anglais Scott au Norvégien Amundsen pour atteindre, le premier, le Pôle Sud. Scott, ayant atteint ce point un mois après son rival, mourut d'épuisement sur le chemin du retour.

6 Entre novembre 1992 et mars 1993, par exemple, Sir Ranulph Fiennes et le docteur Mike Stroud effectuèrent la première traversée à ski sans ravitaillement du continent antarctique. En cinq mois, ils parcoururent 2380 kilomètres, tirant des traîneaux qui, au début de leur périple; pesaient plus de 200 kilogrammes; sur cet exploit, voir Sir R. Fiennes, *Mind over Matter: The Epic Crossing of the Antarctic Continent*, (1993).

7 L'expression est utilisée par Dupuy, «Le Traité sur l'Antarctique», *Annuaire français de droit international*, (1960), p. 111.

8 *Recueil des traités des Nations Unies* (RTNU), vol. 402, p. 73.

té sur certains secteurs du continent austral. Les revendications anglaise, argentine et chilienne se chevauchaient, et la dispute qui résultait de cette situation créait une menace au maintien de la paix dans la région⁹;

- c) il fallait enfin maintenir et renforcer la fructueuse coopération qui, entre 1957 et 1958, avait uni les scientifiques que les douze Etats qui participèrent à l'Année géophysique internationale avaient envoyés sur le continent austral¹⁰.

1. Principes

Le Traité sur l'Antarctique, adopté le 1^{er} décembre 1959 à Washington, repose sur trois piliers. Son article premier démilitarise la région; son article 5 y interdit les explosions nucléaires et l'élimination des déchets radioactifs. Son article 4 établit le *modus vivendi* qui a apaisé la controverse territoriale: il «gèle» toutes les revendications existantes et prohibe toute nouvelle prétention aussi longtemps que le Traité sera en vigueur. Enfin, ses articles 2 et 3 posent les principes qui garantissent la liberté de la recherche scientifique sur l'ensemble des terres situées au sud du sixantième degré de latitude sud¹¹.

2. Mécanisme d'inspection

Un mécanisme d'inspection efficace est mis sur pied pour assurer le respect des principes qui viennent d'être énoncés. Le système retenu aux articles 7 et 8 a en outre le mérite d'une grande souplesse. Les Etats au bénéfice du statut consultatif – cette notion sera expliquée plus loin – décident à leur gré du moment, du lieu et de l'étendue des inspections auxquelles ils décident de procéder sur les installations des autres Parties au Traité. L'article 7 précise que les observateurs ont accès à *toutes* les régions du continent et qu'ils peuvent visiter *toutes* les installations qui s'y trouvent. Ils peuvent exiger qu'on leur montre tout le matériel qui équipe les stations de recherche et vérifier le chargement des navires et des aéronefs utilisés dans la zone d'application du Traité. Cette procédure d'inspection a été établie au plus haut de la guerre froide. Il y est régulièrement fait recours par les Parties contractantes qui possèdent les moyens techniques et financiers de procéder à de telles opérations¹².

9 Une tentative du Royaume-Uni de porter la controverse devant la Cour internationale de justice se heurta au refus des deux Etats latino-américains de reconnaître la juridiction de ce tribunal qui raya par conséquent les affaires de son rôle; voir Affaire de l'Antarctique (*Royaume-Uni c. Argentine; Royaume-Uni c. Chili*), ordonnances du 16 mars 1956, CIJ, (1956), p. 12 et 15.

10 Gould, «Emergence of Antarctica», *Science and Public Affairs*, (1970), pp. 5-10.

11 Zone du champ d'application du Traité telle qu'elle est définie à l'article VI.

12 Couratier, *op. cit.* (note 3), pp. 123-126.

3. Le mécanisme consultatif

Le Traité de Washington pose également les bases du mécanisme de consultation qui a permis d'administrer le continent des glaces et d'apporter des solutions aux problèmes qui ont surgi après l'entrée en vigueur du Traité, le 23 juin 1961. Ce mécanisme de consultation est à l'origine d'un important droit dérivé¹³ dont une partie substantielle concerne la protection de l'environnement. C'est à l'article 9 que se trouvent les fondations de la «Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique»¹⁴. Cette disposition détermine quand elle a lieu, qui y participe et ce qui peut y être décidé. La réunion consultative peut ainsi être comparée à un «club des décideurs» dans lequel n'entre pas qui veut. N'y siègent en effet que deux catégories d'Etats:

- a) les Etats signataires du Traité de Washington de 1959;
- b) les Etats qui, après avoir adhéré au Traité sur l'Antarctique¹⁵, ont démontré leur intérêt pour le continent austral en y installant une base de recherches ou en y envoyant une expédition scientifique¹⁶.

Ces Etats forment l'«aristocratie conventionnelle» qui gouverne l'Antarctique¹⁷. Dans leur sillage, les Parties non consultatives – les Etats qui ont adhéré au Traité sur l'Antarctique mais qui n'ont pas rempli la condition de l'intérêt scientifique substantiel – assistent aux travaux de la Réunion consultative mais ne peuvent pas prendre part au vote. Ces Etats sont aujourd'hui au nombre de seize.

L'article 9 du Traité contient encore une liste *non exhaustive* des domaines de compétence de la réunion consultative. La protection de l'environnement ne figure pas dans cette énumération. Tout au plus lit-on à la lettre f) de l'alinéa 1 que les Parties consultatives pourront recommander à leur gouvernement des mesures «relatives à la protection et à la conservation de la faune et de la flore dans l'Antarctique.»

Depuis 1961, les Parties consultatives se sont réunies dix-neuf fois à l'occasion de conférences ordinaires et onze fois dans le cadre de conférences spéciales. Elles ont adopté trois conventions, un protocole au Traité de 1959 et plus de 200 recommandations, instruments de nature juridique incertaine¹⁸ portant sur les divers problèmes que pose la gestion d'un continent dont la surface équivaut à celle, combinée, des Etats-Unis et du Mexique.

13 On désigne sous le terme de «Système antarctique» le Traité du 1^{er} décembre 1959 sur l'Antarctique et le droit dérivé auquel il a donné naissance, voir Guyer, «The Antarctic System», *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1973-II, pp. 149-226.

14 Selon son appellation officielle qui figure au point 1 de son règlement intérieur reproduit in J. A. Heap (éd.), *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part 2, (1990), Annex D.

15 L'adhésion est expressément prévue à l'article XIII du Traité.

16 Article 9, alinéa 2; sur les problèmes posés par cette disposition, voir, Pannatier, «Acquisition of Consultative Status under the Antarctic Treaty», 30 *Polar Record*, (1994) pp. 123-129.

17 L'expression est de Dupuy, *op. cit.* (note 7) p. 118.

18 Sur cette question, voir F. Orrego Vicuña, *Antarctic Mineral Exploitation: The Emerging Legal Framework*, (1988), pp. 64-67.

B. La protection de la faune et de la flore de l'Antarctique

1. La faune et la flore terrestres

En Antarctique, la répartition des ressources biologiques offre un contraste saisissant. Le continent, presque entièrement recouvert par la glace, est hostile à toute forme de vie. Seuls quelques lichens et de rares espèces d'insectes survivent tant bien que mal dans les rares régions libres de glace. Ces espèces sont protégées depuis 1964 par les mesures convenues sur la conservation de la faune et de flore antarctiques¹⁹. Annexées à la recommandation III-8, ces mesures ont été reprises dans l'annexe II du Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement²⁰ et leur nature contraignante ne fera plus de doute le jour où cet instrument entrera en vigueur.

2. La faune et la flore marines

L'océan Austral, en revanche, regorge de vie. Il forme l'habitat de nombreuses espèces dont les baleines, les phoques et les manchots nous sont les plus familières. L'écosystème de cet océan se caractérise par une chaîne alimentaire très courte. La production primaire de phytoplanctons y est particulièrement élevée. Ce phytoplancton est mangé par une petite crevette, le krill, qui, à son tour, est consommée, directement ou indirectement, par toutes les autres espèces animales qui peuplent ces eaux. Cette dépendance d'autant de prédateurs à l'égard d'une seule proie se révèle une situation écologique tout à fait spéciale²¹.

(a) Les baleines et les phoques

Les ressources biologiques de l'océan Austral ont été exploitées depuis la fin du dix-huitième siècle²². Les phoques à fourrure et les éléphants de mer dans un premier temps, les baleines par la suite, furent chassés sans merci. Ces espèces sont désormais protégées par des réglementations spéciales²³ et leur population s'est stabilisée ou a augmenté.

19 Recommandation III-8, Rapport de la Troisième Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique, Bruxelles, 2 - 13 juin 1964.

20 *Infra*, p. 443.

21 Boczeck, «The Protection of the Antarctic Ecosystem: A Study in International Environmental Law», 13 *Ocean Development and International Law*, (1983), pp. 347-425.

22 Fuchs, «Antarctica: Its History and Development», in F. Orrego Vicuña (éd.), *Antarctic Resources Policy*, (1983), pp. 13-19.

23 Convention de Washington du 2 décembre 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine, RTNU, vol. 161, p. 72; Convention de Londres du 1^{er} juin 1972 pour la protection des phoques de l'Antarctique, 11 *International Legal Materials (ILM)* 1972, p. 358.

(b) Le krill

Le krill, lui, fut pêché pour la première fois à titre expérimental dans les années 1960. Cette crevette, riche en protéines, pourrait constituer une ressource alimentaire importante pour l'homme. Elle est extrêmement abondante, les estimations variant entre 180 et 1350 millions de tonnes²⁴. Nageant en de larges concentrations de plusieurs millions d'individus, le krill ne pose pas de problèmes particuliers aux pêcheurs. Ceux-ci repèrent les bancs par écosonde et réalisent ensuite des captures élevées²⁵. La seule difficulté que présente l'exploitation du krill réside dans l'obligation de le traiter et de le congeler dans les deux heures qui suivent sa capture sous peine de le voir se détériorer au point de devenir impropre à la consommation. Les Russes, les Ukrainiens et les Japonais, les Etats spécialement intéressés par cette ressource, ont dû consentir de lourds investissements pour équiper leur flotte.

A la fin des années 1970, la nécessité de réglementer la capture du krill s'imposa pour deux raisons. La première a trait au développement que connaissait le droit de la mer à cette époque. L'avènement de la zone économique exclusive de 200 milles marins dans laquelle les Etats côtiers disposent d'une pleine juridiction pour réglementer la pêche d'une part, l'épuisement des champs de pêche traditionnels dû à plusieurs années de surexploitation d'autre part, risquaient de pousser les flottes hauturières de plusieurs Etats vers les riches eaux de l'océan Austral. Des prises excessives de krill, élément clé de la chaîne alimentaire de l'écosystème marin de l'Antarctique, étaient susceptibles d'engendrer des retombées catastrophiques pour les espèces qui en dépendent pour leur nourriture.

La deuxième raison à l'origine d'une réglementation résidait dans la crainte des Parties consultatives de voir une institution internationale extérieure au système antarctique élaborer une réglementation de la pêche du krill. Depuis 1976, l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) s'intéressait de près aux ressources biologiques de l'océan austral et avait débloqué des crédits pour la réalisation de premières études²⁶. Il fallait donc impérativement régler le problème avant qu'il ne soit trop tard.

24 T. Tech, *The Antarctic Krill Resource: Prospects for Commercial Exploitation*, (1978).

25 Les Soviétiques ont rapporté des prises allant de 139 à 292 tonnes par jour; Knox, «The Living Resources of the Southern Ocean: A Scientific Overview», in Vicuña (éd.), *Antarctic Resources Policy*, *op. cit.* note 22, p. 34.

26 En 1976, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) approuva un programme de recherche de 202'000 dollars sur les pêcheries de l'océan Austral et chargea la FAO de l'exécuter. Les résultats de cette enquête furent publiés dans trois rapports communiqués aux Parties consultatives lors de leur conférence de Londres en 1977.

3. La Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique

Adoptée le 20 mai 1980 à Canberra, la Convention pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique²⁷ marque une étape importante dans la courte histoire du droit international de l'environnement. Cet instrument cherche en effet à préserver l'intégrité d'un écosystème, notion scientifique complexe qu'il définit comme: «l'ensemble des rapports des ressources marines vivantes de l'Antarctique entre elles et avec leur milieu physique»²⁸. Pour la première fois est mise en place une réglementation qui ne se préoccupe plus seulement de sauvegarder une espèce menacée mais qui cherche à assurer la survie de toutes les espèces vivant dans le même milieu. Il s'agit là d'un progrès majeur dans l'effort de la société internationale d'appréhender l'environnement de manière globale. Longue de 33 articles, la Convention de Canberra est entrée en vigueur le 7 avril 1982 après sa ratification par huit Etats. Elle compte actuellement 28 Parties contractantes dont, il est utile de le mentionner, les principaux Etats qui pêchent le krill.

(a) Objectif

L'objectif unique poursuivi par le régime mis en place dans la capitale australienne consiste en «la conservation des ressources marines vivantes de l'Antarctique». Il convient toutefois de préciser que le terme «conservation» comprend la notion d'«utilisation rationnelle»²⁹. Cette intrusion d'un élément utilitaire dans une réglementation résolument écologique reflète les divergences d'intérêts qui existaient entre les négociateurs. Elle doit être comprise comme une grosse concession des Etats qui souhaitaient élaborer un instrument de protection strict aux délégations des Etats qui se livraient déjà à la pêche au krill et qui se seraient contentés d'une simple réglementation d'exploitation. M. Daniel Vignes constate à juste titre que «[c]'est une coexistence ambiguë qui règne à l'article II.»³⁰

L'alinéa 3 de l'article II pose les trois principes sur lesquels doivent se fonder les mesures adoptées en vue d'assurer la conservation de l'écosystème marin de l'Antarctique et qui semblent en effet entrer en contradiction avec toute logique utilitaire. Il s'agira non seulement de «prévenir la diminution du volume de toutes populations» et de «maintenir leur stabilité», mais il faudra encore veiller à ce que ces populations soient maintenues au niveau qui assure leur «accroissement maximum». Toute modification irréversible de l'écosystème doit en outre être évitée; il en découle une obligation de conserver l'équilibre écologique qui existe entre les espèces.

27 19 *ILM* (1980), p. 837.

28 Article 1, alinéa 3.

29 Article 2, alinéa 2.

30 Vignes, «Le régime des ressources biologiques marines de l'Antarctique», in F. Francioni et T. Scovazzi (éd.), *International Law for Antarctica*, (1987), p. 358.

(b) Champ d'application

Le champ d'application de la Convention est également déterminé à l'aide de critères écologiques. L'article 1 précise en effet que les ressources marines vivantes de l'Antarctique comprennent les populations de poissons à nageoires, de mollusques, de crustacés, et de toutes les autres espèces d'organismes vivants, y compris les oiseaux, qui se trouvent au sud de *la convergence antarctique*. Ce terme scientifique désigne l'endroit où les eaux froides et denses de l'océan Austral plongent sous les eaux légères et tempérées situées plus au nord. Cette frontière naturelle est nette: en quelques milles, la température des eaux de surface accuse des différences de plusieurs degrés. Les espèces non migratrices ne traversent jamais cette barrière qui varie au gré des saisons et qui peut remonter jusqu'au 45^e degré de latitude sud. D'évidentes raisons de sécurité juridique expliquent qu'il fallut «immobiliser» cette ligne en la faisant passer par une série de coordonnées topographiques³¹.

Pour éviter tout problème de chevauchement avec d'autres réglementations, l'article 6 précise que la Convention réserve les droits et obligations des Parties contractantes à la Convention baleinière internationale³² et à la Convention pour la protection des phoques de l'Antarctique³³.

(c) Mécanisme institutionnel

La mise en oeuvre du régime est confiée à une Commission composée sur le modèle inégalitaire qui régit la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique³⁴. Dans ses fonctions, cette Commission est conseillée par un comité scientifique dont la tâche principale consiste à lui fournir les données scientifiques devant lui permettre de prendre les décisions appropriées. La protection efficace d'un écosystème nécessite en effet de bien connaître le comportement et les effectifs des différentes espèces qui le composent. C'est ainsi que la Commission a fixé des volumes de capture autorisés, ouvert et fermé des secteurs à la pêche, ou interdit de prélever certaines espèces³⁵. Ces décisions sont prises par consensus, ce qui les réduit malheureusement trop souvent au plus petit dénominateur commun³⁶.

31 Article 1, alinéa 4.

32 Voir *supra*, note 23.

33 *Ibid.*

34 La Commission compte trois catégories de membres: les membres originaires qui ont participé à la Conférence de Canberra et qui occupent un siège permanent; les membres qui adhèrent à la Convention et qui ne peuvent (théoriquement) participer à ses travaux que pendant la période durant laquelle ils se livrent «à des activités de recherche ou de capture en rapport avec la faune et la flore marines auxquelles s'applique la Convention»; et enfin, les organisations d'intégration économique régionale qui adhèrent à la Convention siègent aussi longtemps que leurs membres y sont admis; art. 7, alinéa 2 a-c.

35 Pour un bon compte rendu des premières années de fonctionnement du régime, voir Kock, «Fishing and Conservation in Southern Waters», 30 *Polar Record* (1994) (172), pp. 3-22.

36 Sur cette question, voir Puissochet, «CCAMLR - A Critical Assessment», in A. Jorgensen-Dahl et W. Ostreng (éd.), *The Antarctic Treaty System in World Politics*, (1991), pp. 70-76; S. Lyster, *International Wildlife Law*, (1985), pp. 167-169; Gulland, «The Management Regime for Living

(d) Fonctionnement du régime

Après des débuts difficiles marqués par la méfiance des Etats pêcheurs à l'encontre de toute mesure de conservation, le régime de protection de la faune et de la flore marines de l'Antarctique semble désormais fonctionner de manière satisfaisante. «*CCAMLR has become much more consolidated in the last three to four years, and has grown into a more responsive body than it was in its initial phase in the 1980s.*»³⁷ La lenteur de sa mise en oeuvre révèle les difficultés qui découlent du manque de connaissance de toutes les formes de vie qui peuplent l'océan austral. Réalité scientifique complexe, la notion d'écosystème ne s'intègre pas aisément dans un instrument juridique et démontre, si besoin est, la nécessité d'adopter une approche prudente (*precautionary approach*) lors de l'élaboration de réglementations de pêche. La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio en juin 1992 a d'ailleurs reconnu que:

«Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement.»³⁸

La compréhension des rapports qui unissent les espèces de faune et de flore marines de l'Antarctique à leur milieu permettra certainement d'améliorer le fonctionnement du régime mis en place à Canberra. La complémentarité qui caractérise le travail des deux organes chargés de mettre en oeuvre les mesures de conservation offre à cet égard de réjouissantes perspectives. La Commission a désormais admis qu'elle devait prendre des mesures même dans le cas où le Comité scientifique n'était pas capable de lui fournir des informations suffisantes³⁹. Cela constitue certainement le résultat majeur enregistré jusqu'ici par le régime. Même si l'ambitieux objectif poursuivi par la Convention ne sera peut-être jamais complètement atteint, la réglementation qui a été mise en place dans la capitale australienne démontre qu'il est possible de tenir compte de l'interdépendance qui caractérise le fonctionnement d'un écosystème et de l'intégrer dans un instrument juridique. Elle devrait montrer la voie à suivre lors de l'élaboration de nouveaux régimes de conservation des ressources poissonnières dont les stocks sont désormais gravement entamés suite à plusieurs années de surexploitation.

Resources», in C. C. Joyner et S. K. Chopra (éd.), *The Antarctic Legal Regime*, (1988), pp. 233-234.

37 Karl-Hermann Kock, *op. cit.*, note 35, p. 18.

38 Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, *op. cit.* note 2, principe n° 15.

39 Rapport de la neuvième réunion de la Commission, CCAMLR-IX, Hobart, 1990.

C. La protection du milieu naturel de l'Antarctique

La nécessité de protéger l'environnement du sixième continent a suscité, dans un passé récent, l'engouement de l'opinion publique des Etats industrialisés⁴⁰. Ce sujet a également retenu l'attention des Parties consultatives au Traité sur l'Antarctique qui ont décidé de compléter le traité de 1959 en lui joignant un Protocole sur la protection de l'environnement⁴¹.

«L'histoire du Protocole de Madrid est avant tout celle d'un retournement fondamental des attitudes, et du passage en un bref laps de temps d'un principe d'autorisation à un principe de prohibition.»⁴² Cette phrase de M. Jean-Pierre Puissochet résume bien les raisons qui sont à l'origine de cet instrument. Le 2 juin 1988, la Convention de Wellington sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique⁴³ était ouverte à la signature. Négocié pendant près de six ans, cet accord, dont le défaut principal réside dans son appellation, tolérait, à des conditions pourtant très restrictives, l'exploitation des richesses énergétiques et minières que pourrait receler le continent austral⁴⁴. Cette autorisation de principe déclencha la colère des milieux écologiques. Mobilisant magistralement l'opinion publique, des organisations non gouvernementales telles *Greenpeace*, *l'Antarctic and Southern Ocean Coalition* ou la *Fondation Cousteau* parvinrent à convaincre certains gouvernements de ne pas signer ce traité «scélérat»⁴⁵, ce qui, finalement, provoqua son échec.

Quelle était la situation au moment où l'on s'est rendu compte que la Convention de Wellington n'entrerait pas en vigueur ?

1. Droit applicable

En matière de protection de l'environnement, les règles générales du droit international s'appliquent aussi à l'Antarctique⁴⁶. Il existe ainsi une règle générale qui impose aux Etats de veiller à ce que les activités entreprises sous leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres

40 Entre 1988 et 1989, la Fondation Cousteau a fait circuler une pétition qui recueillit plus de un million de signatures et dont le texte demandait de faire de l'Antarctique un parc naturel à l'intérieur duquel l'environnement serait strictement protégé.

41 Protocole de Madrid au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, 30 *ILM* (1991), p. 735; texte français in *Revue générale de droit international public*, (1991), p. 182.

42 Puissochet, «Le Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement», *Annuaire français de droit international*, (1991), p. 755.

43 27 *ILM* (1988), p. 865; texte français in *Revue générale de droit international public*, (1989), p. 187.

44 Pour une description de cet instrument, voir notamment R. Bernejo, *L'Antarctique et ses ressources minérales: le nouveau cadre juridique*, (1990); R. Wolfrum, *The Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities*, (1991).

45 Cet adjectif fut utilisé par le Commandant Cousteau dans un entretien qu'il accorda au journal *Le Monde* et qui parut le 10 janvier 1989, p. 10.

46 Pineschi, «The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law», in Francioni et Scovazzi *op. cit.*, note 30 pp. 187-246.

Etats ou dans des régions qui ne relèvent d'aucune juridiction nationale⁴⁷. Etant de nature coutumière, cette règle doit être respectée par tous les Etats. De nombreuses formes de pollution trouvant leur source en dehors des limites du continent austral, il est essentiel que ce devoir de diligence soit respecté. La valeur scientifique unique de l'Antarctique plaide également en faveur du respect de l'intégrité du milieu naturel de cette région.

Certaines conventions relatives à la protection de l'environnement non spécifiques à l'Antarctique lui sont également applicables. Parmi ces instruments, on peut signaler ceux qui concernent la pollution marine⁴⁸, la sécurité en mer⁴⁹, la conservation de certaines espèces⁵⁰ ou la lutte contre les dégradations atmosphériques⁵¹.

Enfin, le milieu naturel de l'Antarctique est protégé par un droit spécial constitué par la Convention de Londrès sur la protection des phoques de l'Antarctique⁵², la Convention de Canberra sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique⁵³ et par toute une série de «recommandations» adoptées par la Réunion consultative du Traité sur l'Antarctique. Ces recommandations ont progressivement mis en place un régime sectoriel de protection de l'environnement.

L'échec de la Convention de Wellington relative aux activités minières, malgré les règles extrêmement sévères qu'elle contenait en matière de respect du milieu naturel, ouvrait la porte à de nombreuses incertitudes. Les mesures existantes de protection de l'environnement restaient en effet dispersées dans nombreuses recommandations et laissaient subsister des lacunes dont certaines furent mises en évidence par la série d'accidents maritimes du début de l'année 1989. Le plus grave, le naufrage du navire de ravitaillement argentin *Bahia Paraiso*, occasionna une marée noire de 900'000 litres de mazout qui provoqua la mort de centaines de phoques

47 Règle dite de l'utilisation non dommageable du territoire dégagée dans la Sentence arbitrale du Trail, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. 3, p. 1905, et confirmée par la Cour internationale de justice dans l'affaire du Détroit de Corfou, CIJ, *Recueil* (1949), p. 4. Cette règle apparaît également au principe n° 2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, *op. cit.*, note 2 ainsi qu'au fameux principe n° 21 de la Déclaration de Stockholm sur le milieu humain reproduite in: *Revue générale de droit international public*, (1973), p. 350.

48 Convention de Londrès du 2 décembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, 12 *ILM* (1973), p. 1319; Convention de Londrès du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution résultant de l'immersion des déchets, 11 *ILM* 1972, p. 1294; Convention des Nations unies sur le droit de la mer, partie XII, 21 *ILM* (1982), p. 1261.

49 Convention de Londrès du 20 octobre 1972 sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer, *RTNU*, vol. 1051, p. 16; Convention de Londrès du 1^{er} novembre 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), *RTNU*, vol. 1185, p. 2; Convention de Londrès du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, *UKTS* 59 (1986), Cmdt. 12; Convention de Londrès du 30 novembre 1990 sur la préparation, la réaction et la coopération en cas de pollution par les hydrocarbures, 30 *ILM* (1991), p. 735.

50 Convention de Washington du 2 décembre 1946 sur la réglementation de la chasse à la baleine, *RTNU*, vol. 161, p. 72; Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces sauvages menacées d'extinction, *RTNU*, vol. 993, p. 243; Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique, 31 *ILM* (1992), p. 818.

51 Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques, 31 *ILM* (1992), p. 849.

52 11 *ILM* (1972), p. 358.

53 19 *ILM* (1980), p. 837.

et d'oiseaux qui vivaient dans la région⁵⁴. «*The existing sectorial approach*», reconnaissait l'Australien William Bush, «ha[d] become too unwieldy.»⁵⁵ Un gros effort de rationalisation s'avérait nécessaire.

2. Le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement

Cette rationalisation est réalisée par le Protocole de Madrid et les annexes qui l'accompagnent. Le régime établi par cet instrument repose en grande partie sur les mesures adoptées dans le cadre du système antarctique et sur les quelques règles de droit international conventionnel applicables au continent austral. L'objectif poursuivi par l'instrument adopté dans la capitale espagnole consiste en «la protection globale de l'environnement en Antarctique et des écosystèmes dépendants et associés». A cette fin, il est convenu de faire du continent austral «une réserve naturelle, consacrée à la paix et à la science»⁵⁶.

(a) Obligation fondamentale des Parties

C'est à l'alinéa 1 de l'article 3 qu'est énoncée l'obligation essentielle des Parties contractantes:

«La protection de l'environnement en Antarctique et des systèmes dépendants et associés, ainsi que la valeur intrinsèque de l'Antarctique, qui tient notamment à ses qualités esthétiques, à son état naturel et à son intérêt en tant que zone consacrée à la recherche scientifique, en particulier celle qui est essentielle pour comprendre l'environnement global, constituent des éléments fondamentaux à prendre en considération dans l'organisation et la conduite de toute activité dans la zone du Traité.»

La concrétisation de ce devoir général est assurée par les autres dispositions du Protocole et par les cinq annexes qui le complètent. L'article 8, par exemple, pose le principe selon lequel chacune des activités menées en Antarctique doit être soumise à une étude préalable d'impact sur l'environnement. L'annexe I détaille la procédure à suivre pour s'acquitter de cette obligation. L'exigence d'une étude d'impact sur le milieu naturel préalable à la conduite de toute activité sur le continent austral représente sans conteste un progrès sensible pour la protection de l'environnement⁵⁷. Il faut malheureusement déplorer que le Protocole ne précise pas qui est responsable de s'assurer du respect de cette obligation et qui peut s'opposer à la réalisation d'un projet jugé non conforme. S'agit-il de l'Etat de nationalité de

54 Redgwell, «Antarctica», *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 39, (1990), pp. 474-481.

55 Bush, «The Antarctic Treaty System: Towards a Comprehensive Environmental Regime», in R. Herr, R. Hall et M. Haward (éd.), *Antarctica's Future: Continuity or Change ?*, (1990), p. 162.

56 Article 2.

57 Francioni, «Il Protocollo di Madrid sulla protezione dell'ambiente antartico», *Rivista di diritto internazionale*, (1991), p. 813; Kammerer, «Das Umweltschutzprotokoll zum Antarktis-Vertrag», *Europa-Archiv*, Band 21, (1991), p. 637; Sir A. Watts, *International Law and the Antarctic Treaty System*, (1992), p. 284.

l'opérateur ou de l'Etat qui revendique le secteur du continent sur lequel l'activité projetée doit se réaliser? Les auteurs du régime ont évité de répondre à cette question étroitement liée à la controverse territoriale⁵⁸. Signalons encore que les résultats des études d'impact seront publiés de manière à prévenir les abus. «*In effect, publicity is seen as the best available means of avoiding environmentally harmful activities being undertaken.*»⁵⁹

Les conséquences techniques et financières qui découlent de l'obligation de l'étude d'impact sur l'environnement préalable à toute activité projetée au sud du 60e parallèle de latitude sud sont énormes⁶⁰. La mise en oeuvre de cette mesure devrait conduire à une rationalisation des programmes de recherches et à un renforcement de la coopération entre les scientifiques des Etats membres⁶¹, ce qui permettra de renoncer à l'installation de structures inutiles et coûteuses et d'éviter la duplication de certains projets de recherches. L'effet préventif d'une telle mesure mérite d'être souligné à sa juste valeur.

(b) L'interdiction des activités minières

L'article 7, élément central du Protocole pour certains, interdit toutes les activités relatives aux ressources minérales du sixième continent. Cette interdiction ne pourra être levée qu'avec l'accord unanime des Parties consultatives ou aux termes de la procédure longue et compliquée qui figure à l'article 25⁶². Les annexes II, III, IV et V réglementent respectivement la protection de la faune et de la flore, l'élimination des déchets, la pollution marine et les zones protégées. Ces annexes reprennent les mesures qui, pour la plupart, figuraient dans des recommandations précédemment élaborées dans le cadre de la réunion consultative.

(c) Mise en oeuvre

La mise en oeuvre du régime reste entre les mains des Parties consultatives. Celles-ci pourront cependant recourir aux conseils d'un comité pour la protection de l'environnement créé par le Protocole et dans lequel chaque Partie contractante

58 Puissochet, *op. cit.*, note 42, pp. 766-767.

59 Watts, *op. cit.*, note 57, pp. 284-285.

60 Ces conséquences n'ont sans doute pas été perçues par les négociateurs de Parties contractantes qui ne possèdent que peu des moyens techniques et financiers nécessaires à assurer leur présence en Antarctique et qui ont concentré leur attention sur le problème de l'interdiction des activités minières.

61 Les articles 6 et 17 du Protocole invitent d'ailleurs les Parties contractantes à coopérer pour éviter les atteintes inutiles à l'environnement.

62 Après une période de 50 ans, toute Partie consultative peut demander la convocation d'une conférence de révision. Une modification proposée à cette occasion doit être adoptée à la majorité des Parties, y compris les trois quarts des Etats qui étaient Parties consultatives le jour de l'adoption du Protocole. Pour entrer en vigueur, cet amendement doit être ratifié par les trois quarts des Parties consultatives, y compris les 26 Etats au bénéfice de ce statut lors de l'adoption du Protocole. L'interdiction des activités minières ne peut en outre être levée que si un régime contraignant de protection de l'environnement est préalablement entré en vigueur.

comptera un représentant. Cet organe ne prendra aucune décision, il se contentera d'élaborer des recommandations relatives à l'application du régime à l'intention des Parties consultatives⁶³.

Le dernier élément intéressant apporté par le Protocole figure à l'article 14. Cette disposition renforce le mécanisme d'inspection prévu dans le Traité sur l'Antarctique⁶⁴ et autorise la Réunion consultative, et non plus seulement les Parties consultatives, à désigner des observateurs qui pourront librement accéder à toutes les régions et installations du continent.

La brève description qui précède révèle que le Protocole contient de sévères règles de protection du milieu naturel. Le prix à payer – car il y a toujours un prix à payer – pour ces dispositions écologiques particulièrement favorables est affiché à l'article 23 qui soumet l'entrée en vigueur du Protocole à la ratification de tous les Etats qui étaient Parties consultatives le jour de son adoption. Il suffit par conséquent qu'un seul de ces 26 Etats refuse d'apporter sa ratification pour que le Protocole ne puisse déployer ses effets. A la fin août 1995, dix-huit Etats avaient procédé à cette opération.

Le Protocole de Madrid constitue un véritable succès pour les organisations non gouvernementales de protection de la nature dont l'arrivée fracassante sur le continent austral avait sonné le glas pour la Convention de Wellington sur la réglementation des activités minières. Le triomphe de ces organismes provoque l'inquiétude des scientifiques qui, jusque là, avaient régné en maîtres sur le sixième continent. Ceux-ci redoutent que la mise en place de réglementations excessivement protectionnistes n'aboutissent à hypothéquer les programmes de recherches menés sur le continent austral⁶⁵.

Quoiqu'il en soit, la protection du milieu naturel ne pourra jamais être absolue. Ainsi que le souligne Sir Arthur Watts, toute activité humaine en Antarctique aura inévitablement des retombées sur l'environnement⁶⁶. Et comme personne ne semble remettre en cause la présence de l'homme dans cette région, le problème consiste à minimiser les conséquences néfastes qui résultent de cette intrusion. Cela paraît être réalisé de manière satisfaisante par le Protocole de Madrid.

III. Enseignements et conclusion

Au bas de la planète, l'Antarctique nous offre des images d'une étrange beauté. Son milieu naturel figé est devenu le symbole du dernier endroit du globe qui n'ait pas été souillé par les activités humaines. Isolée, cette région doit sa pureté à la rigueur des conditions climatiques qui y règnent. Le froid, le vent, la sécheresse empêchent

63 Art. 11-12 du Protocole.

64 *Supra* p. 433.

65 Laws, «Unacceptable Threats to Antarctic Science», *New Scientist* du 30 mars 1991, p. 4.

66 Watts, *op. cit.*, note 57, p. 253.

en effet toute forme de vie autonome. Seuls quelques centaines de scientifiques au bénéfice d'un lourd appui logistique ont le privilège de fréquenter ce laboratoire unique dans lequel ils peuvent consulter les archives climatiques du globe.

Patrimoine de l'humanité, l'Antarctique devrait inspirer l'action des hommes en faveur de l'environnement. Puisant ses origines dans une situation géopolitique particulière, le régime juridique qui a été mis en place pour cette région reste unique. Sa transposition intégrale à d'autres territoires ne saurait donc pas être envisagée. En revanche, certaines solutions expérimentées dans le cadre de ce régime mériteraient qu'on s'y intéresse davantage au moment où de nouvelles réglementations de protection de l'environnement seront élaborées.

La préservation de l'écosystème, même si elle se révèle un objectif ambitieux, devrait figurer dans tous les traités relatifs à la conservation des espèces. A quoi sert-il en effet de protéger une espèce déterminée si, dans le même temps, rien n'est entrepris pour maintenir son habitat et pour lui assurer ses réserves de nourriture ? La notion d'écosystème révèle véritablement l'interdépendance qui unit l'ensemble des composantes du milieu naturel d'une région déterminée. La Convention de Canberra pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique a joué un rôle de précurseur en se fixant pour objectif de préserver l'écosystème marin antarctique.

Un deuxième enseignement que l'on peut retirer de l'expérience menée sur le continent austral concerne la prévention. Ce principe, ne craignons pas de le répéter, doit s'imposer en matière de protection de l'environnement. On ne remplacera en effet jamais une espèce qui disparaît. Le pragmatisme qui domine le régime juridique de l'Antarctique s'avère exemplaire à cet égard puisqu'il a permis de régler certains problèmes avant même qu'ils se soient posés. Il suffit de songer à l'interdiction du prélèvement d'hypothétiques richesses énergétiques ou minières pour s'en persuader. Une semblable volonté d'anticipation devrait dicter le comportement des hommes envers le milieu naturel.

Le pragmatisme qui vient d'être évoqué explique aussi la réticence qu'ont montrée les Parties consultatives du Traité sur l'Antarctique à créer de lourdes structures administratives chaque fois qu'elles élaboraient une nouvelle réglementation. Contrairement à ce qui s'est fait ailleurs, le régime juridique établi sur le continent austral n'a prévu de nouvelles structures que lorsque cela s'est avéré indispensable. Celles-ci ont en outre été conçues de manière à apporter des solutions à des problèmes concrets. La protection de l'environnement, même si elle n'est apparue que récemment parmi les préoccupations de la société internationale, retient désormais l'attention d'un nombre ahurissant d'institutions. Selon Patricia Birnie et Alan Boyle «*[t]here now exists [...] a bewildering and somewhat chaotic array of bodies at the global, regional, and subregional level*»⁶⁷. Cette «explosion» institutionnelle aboutit malheureusement à une dispersion des efforts déployés et entraîne de coûteuses et

67 *International Law and the Environment*, (1992), p. 79.

inutiles duplications dans les projets qui sont entrepris. Une action internationale efficace impose que l'on rationalise le travail de ces organisations. Là encore, le régime juridique de l'Antarctique fournit une précieuse source d'inspiration.

En faisant de l'Antarctique une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science, les hommes ont reconnu que le respect de l'intégrité d'un milieu naturel passe avant l'exploitation de ses ressources. Ce choix révèle que la protection de la biosphère et de ses écosystèmes est devenue une valeur digne de conduire l'action des individus et des gouvernements. L'homme souffre pour avoir oublié qu'il fait partie intégrante de cette nature dont il réalise enfin l'importance et la fragilité. Son action, longtemps dictée par l'unique objectif d'accroître son confort matériel, se heurte désormais à l'émergence de cette nouvelle valeur. Placé devant une douloureuse alternative, l'homme *doit* choisir. Dans cette optique, la décision qu'il a prise en Antarctique démontre qu'il est capable, dans certaines situations, de renoncer à ses intérêts mercantiles au profit du bien-être de l'humanité. On ne peut que s'en réjouir.